C.D. Howe Institute
Institut C.D. Howe

Backgrounder

January 24, 2002

Quebec's Baby Bonus:
Can Public Policy Raise Fertility?

Kevin Milligan

In 1988, Quebec introduced the Allowance for Newborn Children, a pro-natalist child benefit that paid up to $8,000 to a family after the birth of a child. Was the program successful? It achieved its goal of increasing family size, but only at a high cost per additional birth. Each child who would not have been born in the absence of the incentive cost the public purse more than $15,000. The main policy lesson from this episode is that, even if the response to an incentive policy is strong, the effective cost per desired result may be very high.

Fertility rates across the countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) have declined sharply since the 1960s. This decrease raises public policy concerns because the funding of many social programs, such as public pensions and health care, relies on transfers across generations. Elderly citizens receive benefits funded by younger workers, who, in turn, expect to be supported in their retirement by the next generation of taxpayers. As successive generations shrink in size, these fiscal arrangements come under pressure. In addition, some people fear that dwindling populations may threaten the vitality of various cultures whose survival depends on a critical mass of participants.

These concerns have led governments to create tax and transfer policies aimed at influencing family decisions as intimate as those surrounding fertility. Of the 29 OECD countries, 26 give families with children special treatment through the tax and transfer system (OECD 2000).

In more than half of OECD countries, per child tax benefits increase with the number of children in the family.[1] This policy structure implies that the policymakers' goal is to

I wish to thank Shay Aba, Danielle Goldfarb, Jack Mintz, Finn Poschmann, John Richards, and François Vaillancourt for helpful comments.

1 The case of Canada is complicated. The Canada Child Tax Benefit increases with the number of children, but in some provinces the National Child Benefit Supplement decreases with the number of children.

103-00952/

directly influence families' fertility decisions. If the goal were simply to compensate families for the extra costs of having children, the incremental benefit would shrink as the number of children grew. The more children a family has, the more people there are to spread household expenses over and, hence, the incremental cost per child.[2] Thus, an increasing per child benefit suggests that pro-natalist tax policy is on the minds of policymakers — as in Quebec through most of the 1990s.

Quebec's Baby Bonus: The Allowance for Newborn Children

In its May 1988 budget, the Quebec government introduced a baby bonus called the Allowance for Newborn Children (ANC). That the reasoning behind the new policy was pro-natalist was made clear by Liberal Finance Minister Gérard-D. Lévesque, who said, "The fall in birth rates is a sign of a people in decline."[3] In the months before the budget, both the governing Quebec Liberals and the opposition Parti Québécois had released policy papers on the province's fertility problem.[4] So it appears the program's introduction was met with broad support.

Payments under the ANC took the following form. Initially, families received $500 on the birth of their first child, $500 for a second child, and the first of eight quarterly payments of $375 (totaling $3,000) when a third or subsequent child joined the household. By 1992, the benefit grew to $500 for a first child, $1,000 for a second, and 20 quarterly payments of $400 (totaling $8,000) for a third or subsequent child. These amounts were not taxable under either the federal or the Quebec income tax.

Evidence from both birth registry data and other household-level data suggests that the Allowance for Newborn Children was successful in increasing fertility in Quebec.

In 1997, the Quebec government canceled the ANC.[5] Minister of Families and Children Nicole Léger called the program a "lamentable failure."[6] But was it a failure on its own terms? The balance of this *Backgrounder* aims to evaluate the policy's effect on fertility decisions. I find evidence from both birth registry data and other household-level data that the policy was successful in increasing fertility in Quebec. My calculations suggest that 93,000 births between 1989 and 1996 may be attributed to the program. Each additional child cost about $15,000 in public funds.

Evidence from Birth Registry Data

To analyze fertility trends, I use government birth registry data. From these statistics, I can construct a standard demographic measure of fertility called the *total fertility rate*

2 A family with two children is likely to have a larger house and car than a family with no children. Adding a third child is unlikely to add as much to the cost of maintaining the household, implying a lower incremental cost in moving from two children to three than in going from none to one. See Boessenkool and Davies (1998) for a thorough discussion of equity and family taxation.

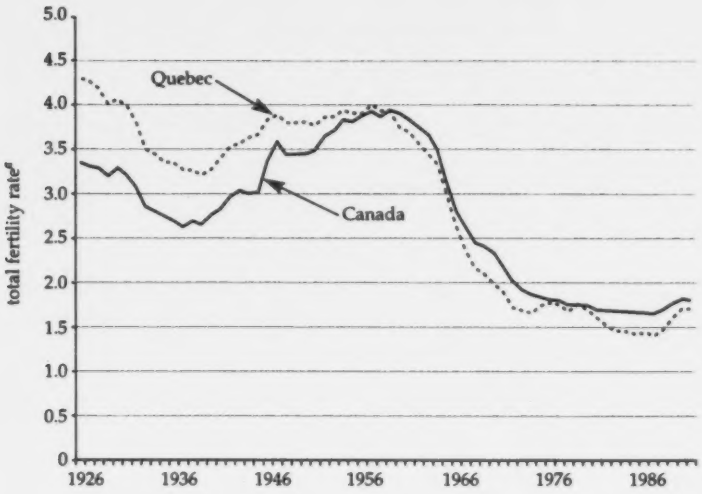
3 "Baisse d'impôts pour tous," *La Presse* (Montreal), May 13, 1988, p. A1; author's translation.

4 For details, see "Have more babies, Liberals say," *Montreal Gazette*, February 28, 1988, p. A1; and Robinson (1988).

5 See Baril, Lefebvre, and Merrigan (2000) for a description and analysis of the pre-1997 and post-1997 Quebec family benefit systems.

6 Quoted in "Les 'bébé-bonus' ont stimulé la natalité au Québec," *La Presse* (Montreal), January 30, 2001, p. A1; author's translation.

Figure 1: ***Total Fertility Rates, Quebec and Canada, 1926-91***



[a] For the definition of total fertility rate, see the text.

Sources: Statistics Canada; author's calculations.

(TFR), which is an estimate of the number of children who will be born to a typical woman during her child-bearing years, using the fertility patterns observed in a given year.[7]

Figure 1 graphs the TFRs for Quebec and Canada for 1926 through 1991. Quebec women's fertility rate was higher than the Canadian average in the first half of the twentieth century, but the two changed relative positions in 1959. From the 1960s, one can see clearly the end of the baby boom as the TFRs drop sharply.

Figure 1 takes us to the time of the introduction of the ANC. To analyze the effects of that policy, I take a *quasi-experimental approach*, a method that uses data from a policy change as though it were a laboratory experiment. Those affected by the policy are the treatment group. The key to this type of analysis is finding an appropriate control group to compare with the treatment group so that researchers can infer what would have happened to the latter in the absence of the policy. I apply this methodology to government birth registry data, implementing two treatment-versus-control comparisons.

An Overall Comparison

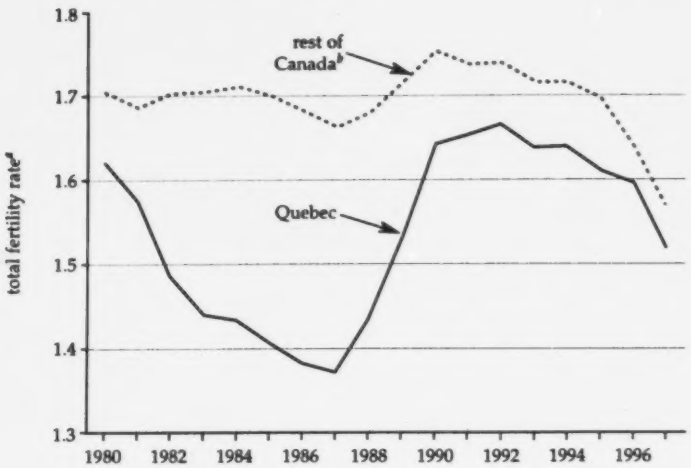
The first comparison I draw is between the fertility of Quebecers and the fertility of women in the rest of Canada (ROC). My assumption is that, in the absence of the policy, the fertility of women in Quebec would have followed the same trends as women elsewhere in the country. If this premise is true, then the ROC is an appropriate control group. (Note that I assume not a lack of differences in the characteristics of Quebecers and the residents of the ROC, only that these differences remain constant through time. Thus, the comparison is not biased by any constant differences between the treatment and control groups, even if they are unobservable or hard to measure.)

The TFRs of Quebec and of the ROC diverged through the 1980s (see Figure 2). The largest gap occurred in 1986, when it reached 0.300 children per woman. The gap narrowed slightly in 1987 and 1988, before the ANC could have affected fertility. And starting in 1989, the spread between the TFRs in Quebec and those in the ROC shrank dramatically and quickly. Between 1989 and 1996, the gap closed by 86 percent, from 0.290 to 0.041 children per woman. Through the 1990s, the gap was fairly constant at about 0.08 children per woman. In brief, Figure 2 provides some initial evidence that the ANC was having an effect on the fertility decisions of women in Quebec.

What if some other fertility-influencing event affected Quebec society at approximately the same time the policy was introduced? For example, political events or a change in

7 More precise details on the total fertility rate calculations appear in Milligan (2001).

Figure 2: ***Total Fertility Rates, Quebec and the Rest of Canada, 1980-97***



[a] For the definition of total fertility rate, see the text.

[b] The rest of Canada here excludes both Quebec and Newfoundland; the latter is excluded because data are not available for all years.

Sources: Statistics Canada; author's calculations.

social attitudes might have inspired a general increase in concern about declining birth rates in Quebec. In that case, the increase in fertility should be attributed to the social change, rather than to the ANC. Most analysts agree that political and social attitudes toward fertility historically have been more intense in Quebec than in the ROC.[8] However, we lack clear evidence of a *great* increase in these concerns in the late 1980s that could have been responsible for the great increase in fertility evident in Figure 2. As already mentioned, the stated political motivation for the introduction of the program arose in response to a perceived *lack* of fertility.

First and Third Births

Even if Quebec society experienced some great shift contemporaneous with the introduction of the ANC, a further quasi-experimental comparison is still possible. Because the ANC benefits for a third or subsequent birth were much larger than for a first child, a comparison of third and first births among Quebec women with third and first births among other Canadian women removes from the analysis the statistically pernicious influence of any societal change common to Quebecers. In other words, so long as no societal change in Quebec selectively occurred only to the set of families that had a third birth, the comparison is unbiased.

The TFRs of Quebec women, as measured by those with a first birth and those with a third or subsequent birth, certainly did grow in comparison with the ROC (see Figure 3). The rate of first births in Quebec rose from 0.656 per woman in 1987 to 0.755 in 1993, an increase of 15 percent.[9] The increase in the ROC over the same period was 7 percent. In contrast, the rate for third and subsequent births in Quebec increased by 35 percent, from 0.217 per woman in 1987 to 0.294 in 1993, while falling elsewhere in Canada by 3 percent. This much stronger response among Quebec women provides further evidence that the ANC was influencing their family decisions.

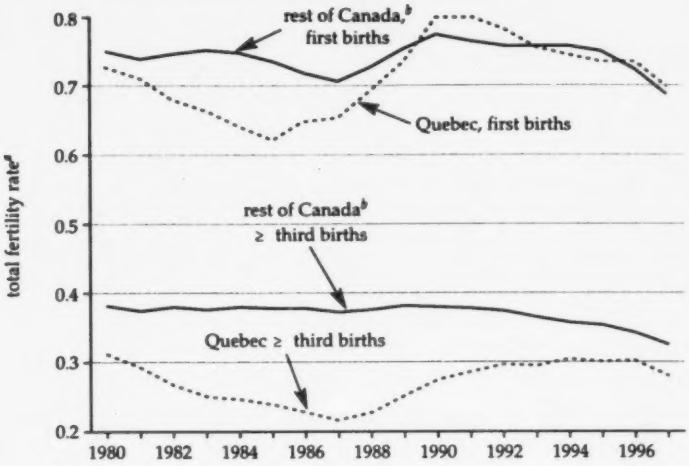
Overall, the fertility behavior observed in Quebec lines up very well with the incentives families faced under the ANC.

---

8 Following the Quiet Revolution, for example, numerous social indicators suggested a radical response to the shrinking role of the Catholic church in public and private life, including a drop in fertility that may have been a reaction to the church's earlier focus on the "revenge of the cradle."

9 The 0.755 rate of first births can be interpreted as implying that 75.5 percent of women had at least one child during their child-bearing years.

Figure 3: ***First versus Third and Subsequent Births, Quebec and the Rest of Canada, 1980-97***



[a] For the definition of total fertility rate, see the text.

[b] The rest of Canada here excludes both Quebec and Newfoundland; the latter is excluded because data are not available for all years.

Sources: Statistics Canada; author's calculations.

Other Evidence

Analysis of government birth registry data is limiting. Many important determinants of family decisions cannot be addressed using aggregate numbers. For example, changes in family income or education that differed across provinces may have driven the changes in fertility. In other related work (Milligan 2001), I use family-level data from the Canadian censuses of 1991 and 1996. With these data, I can hold constant, in the statistical sense, the effects of family characteristics and economic trends that differ across provinces,[10] permitting me to isolate the effect of the policy changes. So, for example, I can control for any fertility-changing influence the early 1990s' recession had on residents of different provinces. Similarly, by controlling for marital status and immigration background, I can separate the effect of the policy from the effects of marriage and immigration differences.[11]

I also statistically control for any constant differences in the fertility behavior of women in Quebec and those in the ROC. Many societal factors may differ between Quebec and the other provinces. So long as these differences are constant through the time period, they cannot explain the relative *growth* in the fertility of Quebec women. In addition, I control for overall trends in fertility common to all Canadian women. This set of controls allows me to isolate the change in fertility in Quebec relative to that in the ROC, holding constant the relevant family and economic characteristics.

Calculations with the census data confirm the results from government birth registry data. Indeed, when I add controls for household and provincial factors, the estimated effect of the ANC becomes even larger. For example, provincial education spending per pupil has a positive influence on families' fertility decisions, but through the early 1990s spending per pupil in Quebec fell relative to that in the rest of the country. Thus, in the absence of the ANC, fertility in Quebec might have fallen even farther behind the rest of Canada. The implication is that the effect of the program is even larger than indicated by the narrowing of the fertility rates shown in Figures 2 and 3.

10 Specifically, I control for the effect of the pre-existing number of children; the marital status of the mother; the education level, age, immigrant status, and mother tongue of each parent; family income; rural versus urban residence; growth of provincial gross domestic product; provincial education spending; and provincial net migration rates.

11 Regression results indicate that married people were more likely to react to the program. However, immigrants and non-immigrants had no difference in their reactions to the program, with everything else held constant. See Milligan (2001) for details on these and other checks on the robustness of the results.

An increase in annual benefits of $1,000 was associated with a 16.9 percent increase in the probability of having a child.

In Milligan (2001), I also take account of the multitude of other tax credits and transfers that are paid to families with children in Quebec and in all of Canada. By comparing fertility decisions with the dollar value of benefits that a family would receive if it had one more child, I obtain estimates of the sensitivity of fertility to benefits. These estimates suggest that an increase in annual benefits of $1,000 (in constant 1995 dollars) was associated with a 16.9 percent increase in the probability of having a child.

Duclos, Lefebvre, and Merrigan (2001) explore the ANC using an alternative data set and empirical strategy. They find complementary and confirmatory evidence on the positive impact of the ANC on fertility over this time period.[12]

How Many Additional Children Were There?

To find out how many births one can attribute to the ANC, I construct a simulation to answer the following question: what would fertility have been like in Quebec had no ANC been introduced in 1988?[13] To do this, I assume that the ROC-Quebec fertility gap that existed before the program remained constant over the next eight years. In other words, I follow through the consequences of assuming that fertility in Quebec between 1989 and 1996 followed the same trend as in the ROC, rather than its actual path.[14] This supposition is exactly analogous to what I use in statistical comparisons reported earlier, where I assume that any differences between Quebec women and those in the ROC were constant through time. In Table 1, I refer to the output of this calculation as "simulated no-ANC total births."

Several items in Table 1 merit attention. Notice that the total number of children born in Quebec in 1996 was almost exactly the same as in 1988, about 85,000. Taken alone, this near equality might be thought to justify Minister Léger's statement that the program was a failure. However, this conclusion does not allow for the fact that the number of women of child-bearing age decreased during the period. For example, the number of women in their twenties dropped by more than 20 percent from 602,309 to 478,472. Thus, a smaller number of younger women in 1996 were having the same number of children as had the larger number of women in 1988. This falloff in the number of women of child-bearing age is what drives the decrease in the no-ANC births column of Table 1.

---

12 They study fertility using a *transition probability* approach, calculating the number of women "at risk" of having another child and estimating the probability that a birth occurs. They find a strong effect of the ANC on fertility during this period.

13 I construct the simulation by taking birth rates by parity (1, 2, 3 or more) and by age group (15–19, 20–24, 25–29, 30–34, 35–39, 40–44, and 45–49) separately for the ROC and Quebec. As a base, I use the average over 1986 through 1988 for each parity-age-group cell. (The results are not very sensitive to changes in the base — for example, using just 1988 as the base would give a cost of $16,949 per additional child.) In each cell, I calculate the difference between the ROC and the Quebec fertility rates. I construct the simulated fertility path for Quebec without the ANC by subtracting the 1988 differences from the actual fertility rates observed in the ROC in 1989 through 1996. This exercise provides an estimated path for fertility in Quebec assuming that, without the ANC, fertility in Quebec would have followed the same trend as the ROC. I use the years 1989 through 1996 only, discarding the first and last years of the program (1988 and 1997) because of uncertainty surrounding its introduction and cancellation. All calculations are available from the author on request.

14 Since the counterfactual path is fundamentally unobservable, there is no "correct" assumption about the path that fertility would have taken in the absence of policy. In an earlier study (Milligan 2001), I find that the simple assumption used here produces smaller effects than more sophisticated projections that control for other factors. Therefore, this simulation may underestimate the number of births attributable to the policy.

Table 1: ***The Number and Cost of Additional Births, Quebec, 1988- 96***

	Actual Total Births (1)	Simulated No-ANC Total Births (2)	Additional Births (3)	Percentage Increase in Births (4)	Total Cost (5)	Cost per Additional Birth (6)
		(number)		*(%)*	*($ millions)*	*($)*
1988	85,484	85,484	0	—	52	—
1989	90,910	85,958	4,952	5.8	111	22,443
1990	97,425	86,897	10,529	12.1	151	14,362
1991	97,075	83,971	13,104	15.6	180	13,712
1992	95,974	82,430	13,544	16.4	197	14,579
1993	92,072	79,428	12,645	15.9	195	15,406
1994	90,286	77,747	12,540	16.1	196	15,611
1995	87,370	75,449	11,921	15.8	191	15,981
1996	85,311	71,476	13,835	19.4	186	13,441
1989–96	736,424	643,356	93,068	14.5	1,406	15,113

Note: Column 1 shows the actual number of children born in Quebec in each year. Column 2 displays the simulated number of births without the ANC, and column 3 the number of additional births, calculated as the difference between the actual and the simulated birth totals (column 1 minus column 2). Column 4 reports the number of new (additional) births as a percentage of the simulated no-ANC number of births. Columns 5 and 6 examine the financial implications of the program. The total cost is determined by the benefit rates paid in each year and the birth order of the children born. The cost per additional child is the total cost (column 5) divided by the estimated number of additional births (column 3). Small discrepancies in the results of mathematical calculations are the result of rounding errors.

Source: Author's calculations.

In brief, although the raw number of births was virtually unchanged during this period, each year saw more births than there would have been in the absence of the program.

How many more? The effectiveness of the program in achieving its pro-natalist goals can be evaluated by looking at the percentage increase in fertility over the simulated no-ANC path (Table 1, column 4). In total, over the eight years covered in the simulation, there were 93,068 children more than the 643,356 who would have been born in the absence of the program — a 14.5 percent increase.

What Did the Additional Children Cost?

Column 5 of Table 1 reports that the ANC cost about $1.4 billion over the 1989–96 period. To most researchers, a 14.5 percent increase for only a few thousand dollars of benefits seems very large. For a pro-natalist policy, however, this response may not be strong enough to justify the public expenditure. A percentage increase of 14.5 implies that the program "created" only 14.5 of each 114.5 children born — the other 100 would have been born even in the absence of the program. In other words, the subsidy was "wasted" on the families who would have had children had there been no program.[15] This expense

15 The funds were "wasted" in the sense that they did not work toward the program's stated goal of influencing fertility decisions. However, to the extent that the benefits went more to poor mothers than to high-income mothers, they may have helped needy families with the extra costs associated with another child.

is quantified in column 6. Dividing the program's total cost by the number of additional children yields the cost per additional child. On average over the 1989–96 period, the simulations suggest that the Quebec government paid $15,472 for each child who would not have been born in the absence of the program.[16]

Is $15,000 per child a lot or a little? Because no one can quantify the total benefit brought by having extra children, this question is difficult to answer. Furthermore, a complete analysis might compare the effects of the ANC with alternative strategies, such as an increase in immigration levels. In the end, judgments on the policy should be made by Quebecers fully informed by the data on the costs and benefits.

Who Are the Additional Children?

Which families were responding to the incentives in the ANC program? Some preliminary indications are available. In an earlier study (Milligan 2001), I find that families' responsiveness to these incentives grew as family income rose. An extra $50,000 of family income increased the size of the response by more than 50 percent.

Several explanations are consistent with this finding. Perhaps higher-income families knew more about the program than lower-income families. Alternatively, lower-income mothers may not have responded because they preferred spending more money on the children they already had, rather than increasing the size of their families. Higher-income mothers may be more willing to move to larger family sizes.[17]

Conclusions

The empirical evidence indicates that the ANC led women in Quebec to have more children than they would have had otherwise. I find that, between 1989 and 1996, fertility among Quebec women rose to close 86 percent of the Quebec-ROC fertility gap. The public cost of the policy, however, was in the order of $15,000 per additional child.

Even if the reaction to a fiscal incentive is strong, the effective cost of a policy may be large if payments are also sent to individuals who would have behaved in the desired way even in the absence of the program.

This historical episode offers three clear lessons for policy. First, public policy can have strong incentive effects on individuals' behavior. Second, even if the reaction to a fiscal incentive is strong, the effective cost of a policy may be large if payments are also sent to individuals who would have behaved in the desired way even in the absence of the program. Finally, the distributional effect of an incentive policy may not be as intended; what matters is who reacts to it.

A pro-natalist tax policy may strike some people as an odious attempt at social engineering. However, government policies are rarely neutral: all tax and transfer policy choices have some effect on the decisions citizens make about, for example, how much to save and to work. The effects of policy on all these decisions can fundamentally

16 Recall that the simulation assumes that, without the ANC, fertility rates in Quebec would have followed the same trends as in the ROC. If one assumed instead an underlying upward trend in fertility among Quebec women relative to women in the rest of the country, the simulated number of additional children under the program would be smaller, and the cost per extra child would be even larger, as the same fiscal cost would be spread over fewer births.

17 This explanation draws on a prediction from a theoretical model by Becker and Tomes (1976), which posits that families make decisions about the quality (amount of spending per child) and the quantity of children. Becker and Tomes predict that high-income women may be more sensitive than low-income women to changes in the cost of children.

change the nature and form of society. In this way, all tax policy alters the path taken by society and is thus a form of "social engineering." This conclusion attests to the importance of making effective tax policy choices. People clearly do respond to financial incentives, even in matters as deeply personal as fertility. All the more reason, then, to ensure that the incentives created by tax and transfer policy choices match Canadians' social goals.

References

Baril, Robert, Pierre Lefebvre, and Philip Merrigan. 2000. "Quebec Family Policy: Impact and Options." *Choices* 6 (January). Montreal: Institute for Research on Public Policy.

Becker, Gary S., and Nigel Tomes. 1976. "Child Endowments and the Quantity and Quality of Children." *Journal of Political Economy* 84 (2, Part 2): S143–S162.

Boessenkool, Kenneth J., and James B. Davies. 1998. "Giving Mom and Dad a Break: Returning Fairness to Families in Canada's Tax and Transfer System." *C.D. Howe Institute Commentary* 117. Toronto: C.D. Howe Institute.

Duclos, Edith, Pierre Lefebvre, and Philip Merrigan. 2001. "A `Natural Experiment' on the Economics of Storks: Evidence on the Impact of Differential Family Policy on Fertility in Canada." CREFE Working Paper 136. Montreal: Université du Québec à Montréal, Centre for Research on Economic Fluctuations and Employment. Available from Internet website: http://ideas.uqam.ca/CREFE/cahiers/cah136.pdf.

Milligan, Kevin. 2001. "Subsidizing the Stork: New Evidence on Tax Incentives and Fertility." University of British Columbia Discussion Paper 01-20. Available from Internet website: www.econ.ubc.ca/dp01list.htm.

Organisation for Economic Co-operation and Development. 1999. *OECD Health Data 1999*. Paris: OECD.

———. 2000. *Taxing Wages: 1999 Edition*. Paris: OECD.

Robinson, Jennifer. 1988. "Parizeau's family plan: Triple baby bonus." *Montreal Gazette*, March 15, p. A1.

Backgrounder© is an occasional publication of the C.D. Howe Institute. Its purpose is to comment briefly on policy issues of immediate concern to Canadians.

As with all C.D. Howe Institute publications, the views expressed here are those of the author and do not necessarily reflect the opinions of the Institute's members or Board of Directors.

Kevin Milligan, the author of this *Backgrounder*, is Assistant Professor of Economics at the University of British Columbia. The *Backgrounder* was edited by Lenore d'Anjou and prepared for publication by Marie Hubbs and Barry A. Norris.

Copies of *Backgrounder* are available free of charge from the C.D. Howe Institute, 125 Adelaide Street East, Toronto, Ontario M5C 1L7; tel.: 416-865-1904; fax: 416-865-1866; e-mail: cdhowe@cdhowe.org; Internet: www.cdhowe.org.

Quotation with appropriate credit is permissible.

C.D. Howe Institute
Institut C.D. Howe

Article documentaire

Le 24 janvier 2002

L'allocation à la naissance au Québec : Les politiques gouvernementales peuvent-elles accroître le taux de natalité ?

Kevin Milligan

En 1988, le Québec a mis en œuvre l'allocation à la naissance, une prestation pour enfants pronataliste qui verse jusqu'à 8 000 $ à une famille à la naissance d'un enfant. Le programme a-t-il été couronné de succès ? Il a atteint l'objectif d'accroître la taille de la famille, mais à un coût élevé pour chaque naissance supplémentaire. Chaque enfant qui n'aurait pas vu le jour si cette politique n'avait pas été en vigueur a coûté plus de 15 000 $ au trésor public. La principale leçon de politique à tirer de cette initiative, c'est que même lorsque la réponse à une politique d'incitation est positive, le coût réel du résultat souhaité peut s'avérer très élevé.

Depuis les années 60, le taux de fécondité a marqué une chute soudaine dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cette baisse a soulevé certaines inquiétudes dans le domaine des politiques gouvernementales, car le financement de bien des programmes sociaux, comme les régimes de pension et les soins de santé, dépend du transfert intergénérationnel. Les citoyens âgés reçoivent des prestations financées par les jeunes travailleurs qui, à leur tour, s'attendent à être appuyés à la retraite par la génération de contribuables suivante. Lorsque chaque nouvelle génération est de taille plus réduite que la précédente, ces dispositions financières sont soumises à des pressions. De plus, certains craignent que la diminution des populations ne menace le dynamisme des diverses cultures dont la survie dépend d'une masse critique de participants.

Ces craintes ont poussé certaines administrations à établir des politiques fiscales et de transfert qui tentent d'influencer des décisions familiales aussi personnelles que

Je remercie Shay Aba, Danielle Goldfarb, Jack Mintz, Finn Poschmann, John Richards et François Vaillancourt de leurs commentaires éclairés.

celles qui touchent à la natalité. Sur les 29 pays membres de l'OCDE, 26 accordent un traitement spécial aux familles qui ont des enfants, grâce au système fiscal et de transfert (OCDE 2000).

Une prestation qui va en s'accroissant pour chaque enfant suggère que les décisionnaires ont adopté une politique fiscale pronataliste — ce qui a été le cas du Québec pendant la plus grande partie des années 90.

Dans plus de la moitié des pays de l'OCDE, les prestations fiscales pour enfants augmentent en fonction du nombre d'enfants dans la famille [1]. Cette structure de politique suggère que l'objectif des décisionnaires est d'influer directement sur les décisions de fécondité des familles. S'il s'agissait simplement de compenser les familles pour les coûts supplémentaires qu'avoir des enfants occasionne, l'avantage supplémentaire diminuerait au fur et à mesure qu'augmente le nombre d'enfants. En effet, plus une famille a d'enfants, plus il y a d'occupants dans le même foyer sur lesquels répartir les dépenses du ménage, et de là découle le coût supplémentaire par enfant [2]. Une prestation qui va en s'accroissant pour chaque enfant suggère que les décisionnaires ont adopté une politique fiscale pronataliste — ce qui a été le cas du Québec pendant la plus grande partie des années 90.

Prestations familiales au Québec : L'allocation à la naissance

Dans le budget qu'il a déposé en mai 1988, le gouvernement québécois a établi une prestation familiale appelée l'allocation à la naissance. Que cette nouvelle politique ait été motivée par un mouvement pronataliste a été énoncé clairement par le ministre libéral des Finances, Gérard-D. Lévesque, qui a déclaré ce qui suit : « La dénatalité, c'est la décadence d'un peuple [3]. » Au cours des mois qui ont précédé le budget, le gouvernement québécois libéral au pouvoir et le Parti québécois d'opposition ont publié des documents d'orientation sur le problème de natalité de la province [4]. Il semble donc que l'adoption du programme ait reçu l'approbation générale.

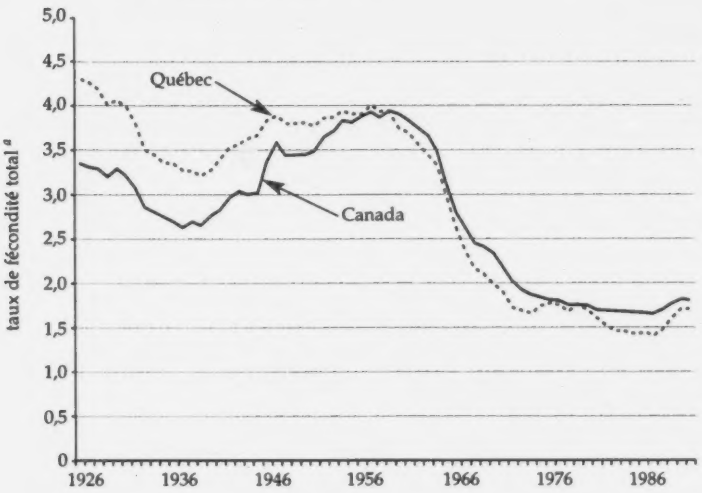
Les versements de l'allocation à la naissance se faisaient comme suit : tout d'abord, les familles recevaient 500 $ à la naissance d'un premier enfant, 500 $ pour un deuxième enfant, et le premier de huit versements trimestriels de 375 $ (3 000 $ en tout) à la naissance d'un troisième enfant et de chaque enfant par la suite. En 1992, l'allocation est passée à 500 $ pour un premier enfant, à 1 000 $ pour un second enfant et à 20 versements trimestriels de 400 $ (8 000 $ en tout) à la naissance d'un troisième enfant et de chaque enfant par la suite. Ces montants n'étaient pas imposables, au niveau fédéral comme au niveau provincial.

En 1997, le gouvernement québécois a éliminé l'allocation à la naissance [5]. La ministre de la Famille et de l'Enfance, Nicole Léger, a qualifié le programme « ...d'échec

---

1. Le cas du Canada est compliqué. La Prestation fiscale canadienne pour enfants augmente en fonction du nombre d'enfants, mais, dans certaines provinces, le Supplément de la prestation nationale pour enfants diminue en fonction du nombre d'enfants.
2. Une famille qui a deux enfants aura probablement une maison plus grande qu'une famille sans enfant. Il est improbable que la venue d'un troisième enfant ajoute autant aux frais d'entretien du ménage, ce qui suppose donc un coût différentiel moindre pour un troisième enfant que pour un premier enfant. Voir Boessenkool et Davies (1998) pour une discussion détaillée du capital et de l'imposition des familles.
3. « Baisse d'impôts pour tous », *La Presse* (Montréal), 13 mai 1988, p. A1.
4. Pour de plus amples détails, lire l'article « Have more babies, Liberals say », dans le *Montreal Gazette*, 28 février 1988, p. A1, et Robinson (1988).
5. Voir Baril, Lefebvre et Merrigan (2000) pour une description et une analyse des régimes de prestations familiales au Québec, avant 1997 et après 1997.

Schéma 1 : *Taux de f condit total, au Qu bec et au Canada, de 1926 1991*



[a] Consulter le texte pour obtenir la définition du taux de fécondité total.

Sources : Statistique Canada et calculs de l'auteur.

lamentable [6] ». Mais s'agit-il véritablement d'un échec ? Le reste du présent *Article documentaire* vise à évaluer les effets de la politique sur les décisions en matière de natalité. À partir des données d'inscription des naissances et d'autres données sur les ménages, j'ai trouvé des preuves que la politique a réussi à accroître la natalité au Québec. Selon mes calculs, quelque 93 000 naissances de 1989 à 1996 seraient imputables à ce programme. De plus, chaque enfant supplémentaire aurait coûté 15 000 $ au trésor public.

Données d'inscription des naissances à l'appui

Pour analyser les tendances de fécondité, je me suis servi des données du registre des naissances du gouvernement. À partir de ces statistiques, j'ai mis au point une mesure démographique standard de la fécondité appelée le *taux de fécondité total* (TFT), qui est un montant estimatif du nombre d'enfants qu'aura une femme ordinaire pendant l'âge de procréation, en fonction des modèles de fécondité observés au cours d'une année donnée [7].

Le schéma 1 trace le TFT pour le Québec et le Canada, de 1926 à 1991. Au cours de la première moitié du XX[e] siècle, le taux de fécondité des Québécoises était supérieur à la moyenne canadienne, puis cette position s'est inversée en 1959. À partir des années 60, on constate clairement la fin du baby-boom alors que le TFT accuse une chute soudaine. Le schéma 1 nous amène jusqu'au moment de l'instauration de l'allocation à la naissance. Pour analyser les effets de cette politique, j'ai adopté une *approche quasi expérimentale*, soit une méthode qui utilise les données découlant d'une modification de politique à la manière d'une expérience menée en laboratoire. Les personnes touchées par la politique représentent le groupe expérimental. La clé de ce type d'analyse consiste à trouver un groupe de contrôle pertinent à comparer avec le groupe expérimental de manière à ce que les chercheurs puissent établir ce qui serait arrivé au deuxième groupe en l'absence de cette politique. J'ai appliqué cette méthodologie aux données gouvernementales d'inscription des naissances, en employant deux comparaisons entre le groupe expérimental et le groupe de contrôle.

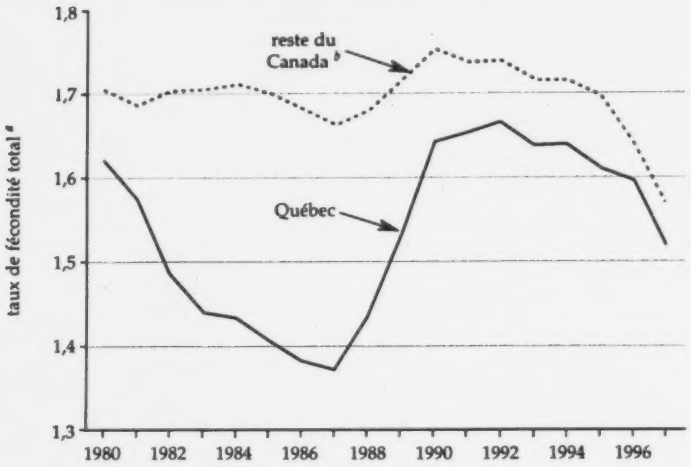
Une comparaison globale

J'ai établi la première comparaison entre la fécondité des Québécoises et celle des femmes du reste du Canada (RdC). Je pars de l'hypothèse que si la politique n'avait pas

6. Cité dans les « Les "bébé-bonus" ont stimulé la natalité au Québec », *La Presse* (Montréal), 30 janvier 2001, p. A1.

7. De plus amples détails sur les calculs du taux de fécondité total sont donnés dans Milligan (2001).

Schéma 2 : ***Taux de f condit total, au Qu bec et dans le reste du Canada, de 1980 1997***



[a] Consulter le texte pour obtenir la définition du taux de fécondité total.

[b] Ici, le reste du Canada fait exclusion du Québec et de Terre-Neuve; cette dernière province n'est pas incluse car des données ne sont pas disponibles pour toutes les années.

Sources : Statistique Canada et calculs de l'auteur.

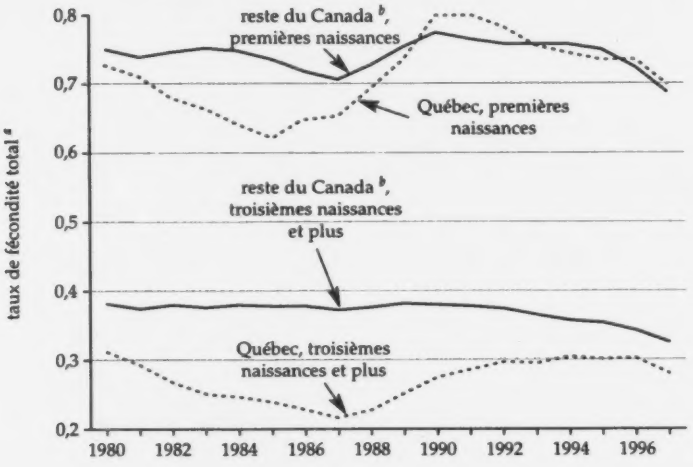
été adoptée, la fécondité des Québécoises aurait suivi la même tendance que celle des Canadiennes ailleurs au pays. Si cette hypothèse est vraie, le RdC constitue donc un groupe de contrôle approprié. (Il convient de prendre note que je ne présume pas une absence de différence dans les caractéristiques des Québécoises et des résidantes du RdC, mais plutôt que ces différences restent constantes sur une période de temps. Par conséquent, la comparaison n'est pas influencée par toute différence continuelle entre les groupes expérimental et de contrôle, même si elle est difficile à voir ou à mesurer.)

Le TFT du Québec et celui du RdC ont divergé pendant toutes les années 80 (voir le schéma 2). L'écart le plus important s'est produit en 1986, lorsqu'il a atteint 0,3 enfant par femme. Il a légèrement diminué en 1987 et en 1988, avant que l'allocation à la naissance ait pu influer sur la fécondité. À partir de 1989, l'écart entre le TFT du Québec et celui du RdC s'est réduit rapidement et considérablement. De 1989 à 1996, l'écart s'est resserré de 86 %, passant de 0,29 à 0,041 enfant par femme. Tout au long des années 90, l'écart s'est maintenu assez constant, à environ 0,08 enfant par femme. En résumé, le schéma 2 offre un premier signe que l'allocation à la naissance avait un effet sur les décisions des Québécoises en matière de natalité.

Se pourrait-il qu'un autre facteur influant sur la fécondité ait joué un rôle dans la société québécoise au moment de l'adoption de cette politique ? À titre d'exemple, la conjoncture politique ou une modification du comportement social aurait pu entraîner une plus grande préoccupation générale au sujet du taux de natalité décroissant au Québec. Dans un tel cas, l'accroissement du taux de fécondité serait imputable à un changement social, plutôt qu'à l'allocation à la naissance. La plupart des analystes s'accordent pour dire que le comportement politique et social face à la fécondité a, au plan historique, été plus intense au Québec que dans le RdC [8]. Cependant, il nous manque des preuves manifestes d'un accroissement *important* de ces préoccupations vers la fin des années 80 qui aurait pu être responsable de la hausse sensible de la fécondité qui se dégage au schéma 2. Tel qu'il a été indiqué précédemment, le motif politique déclaré à l'appui de ce programme provenait d'une réaction face à un *manque* de fécondité perçu.

8. À la suite de la révolution tranquille, par exemple, plusieurs indicateurs sociaux ont suggéré une réaction radicale à la diminution du rôle de l'Église catholique dans la vie publique et privée, dont une chute de la natalité qui a très bien pu constituer une réaction à l'attention que portait l'Église dans le passé à la « revanche des berceaux ».

Schéma 3 : ***Premi re naissance par rapport la troisi me naissance et les suivantes, au Qu bec et dans le reste du Canada, de 1980 1997***



[a] Consulter le texte pour obtenir la définition du taux de fécondité total.

[b] Ici, le reste du Canada fait exclusion du Québec et de Terre-Neuve; cette dernière province n'est pas incluse car des données ne sont pas disponibles pour toutes les années.

Sources : Statistique Canada et calculs de l'auteur.

Première et troisième naissances

Même si la société québécoise a vécu un grand changement qui s'est produit en même temps que l'instauration de l'allocation à la naissance, une autre comparaison quasi expérimentale est encore possible.

Étant donné que les allocations versées pour une troisième naissance et chaque naissance par la suite étaient bien plus importantes que pour un premier enfant, une comparaison de la troisième et de la première naissance chez les Québécoises avec la troisième et la première naissance chez les femmes du reste du Canada élimine de l'analyse l'influence statistiquement pernicieuse de tout changement de société qui se serait produit au Québec. Autrement dit, tant qu'aucun changement de société au Québec ne s'est produit sélectivement chez les seules familles qui ont trois enfants, la comparaison est impartiale.

Le TFT des Québécoise, tel qu'il est mesuré en fonction de celles qui ont eu une première naissance, et de celles qui ont eu une troisième naissance et plus, s'est certainement accru par rapport à celui des femmes du RdC (voir le tableau 3). Le taux des premières naissances au Québec est passé de 0,656 par femme en 1987 à 0,755 en 1993, soit une hausse de 15 % [9]. Durant la même période, cette hausse était de 7 % dans le RdC. Par contraste, le taux des troisièmes naissances et plus au Québec s'est accru de 35 %, passant de 0,217 par femme, en 1987, à 0,294 en 1993, alors qu'il chutait de 3 % ailleurs au Canada. Cette tendance bien plus forte chez les Québécoises vient appuyer l'hypothèse que l'allocation à la naissance influait sur les décisions à l'égard de la famille.

De manière générale, le comportement observé au Québec à l'égard de la fécondité est cohérent avec les incitatifs que l'allocation à la naissance offrait aux familles.

Autres preuves

L'analyse des données gouvernementales d'inscription des naissances est restrictive. Bien des facteurs déterminants à l'égard de la famille ne peuvent être traités par l'utilisation de données groupées. Ainsi, les modifications du revenu familial ou du niveau d'éducation, qui différaient d'une province à l'autre, auraient pu influer sur les différents taux de fécondité. Dans un ouvrage connexe (Milligan 2001), j'emploie des

9. On peut interpréter le taux de 0,755 de premières naissances comme signifiant que 75,5 % des femmes ont eu au moins un enfant pendant l'âge de procréation.

données sur la famille issues des recensements canadiens de 1991 et de 1996. À l'aide de ces données, je maintiens constants, au plan statistique, les effets des caractéristiques de la famille et des tendances économiques qui différaient d'une province à l'autre [10], ce qui me permet d'isoler l'effet des changements de politique. Ainsi, je suis en mesure de contrôler toute influence sur le taux de fécondité que la récession du début des années 90 aurait pu avoir sur les résidants des diverses provinces. De même, en contrôlant l'état matrimonial et les antécédents d'immigration, je peux dissocier l'effet de la politique de l'effet imputable aux différences liées à l'état matrimonial et à l'immigration [11].

Je contrôle également, d'un point de vue statistique, toute différence constante entre le comportement de fécondité des Québécoises et celui des femmes du RdC. Bien des différences existent dans les facteurs sociétaux du Québec et des autres provinces. Tant que ces différences se maintiennent tout au long de la période étudiée, elles ne peuvent expliquer la *hausse* relative de la fécondité de Québécoises. De plus, je contrôle les tendances globales de la fécondité qui sont communes à toutes les Canadiennes. Cet ensemble de contrôles me permet donc d'isoler le changement du taux de fécondité au Québec par rapport à celui du RdC, tout en maintenant constantes les caractéristiques familiales et économiques pertinentes.

Les calculs effectués avec les données de recensement confirment les résultats obtenus à partir des données gouvernementales d'inscription des naissances. En fait, une fois que j'ajoute les contrôles des facteurs relatifs aux ménages et aux provinces, l'effet escompté de l'allocation à la naissance devient encore plus important. Ainsi, les dépenses provinciales consacrées à l'éducation ont une influence positive sur les décisions familiales en matière de fécondité, mais tout au long du début des années 90, les dépenses par élève au Québec ont baissé par rapport à celles du reste du pays. Donc, en l'absence de l'allocation à la naissance, la fécondité au Québec aurait pu baisser encore davantage par rapport au reste du Canada. Ce que cela implique, c'est que l'effet du programme semble être encore plus important que celui que laisse entendre le rétrécissement de l'écart entre les taux de fécondité illustré aux schémas 2 et 3.

Une hausse de 1 000 $ des allocations annuelles se traduit par une hausse de 16,9 % de la probabilité d'avoir un enfant.

Dans Milligan (2001), j'ai également tenu compte de la multitude des autres crédits d'impôt et des transferts qui sont versés, au Québec et dans le reste du Canada, aux familles qui ont des enfants. En comparant les décisions en matière de fécondité avec la valeur monétaire des allocations que recevrait une famille si elle avait plus d'un enfant, j'obtiens une estimation de la sensibilité de la fécondité aux avantages offerts. Ces estimations suggèrent qu'une hausse de 1 000 $ des allocations annuelles (en dollars constants de 1995) se traduit par une hausse de 16,9 % de la probabilité d'avoir un enfant.

Duclos, Lefebvre et Merrigan (2001) se penchent sur l'allocation à la naissance en utilisant un autre ensemble de données et une stratégie empirique. Ils établissent des

10. Plus particulièrement, je contrôle l'effet du nombre déjà existant d'enfants, l'état civil de la mère, le niveau d'instruction, l'âge, le statut d'immigrant et la langue maternelle de chaque parent, le revenu familial, la résidence en milieu rural par rapport à celle en milieu urbain, la croissance du produit intérieur brut provincial, les dépenses provinciales consacrées à l'éducation et le taux net de migration provincial.

11. Les résultats produits par la régression établissent que les couples mariés sont plus enclins à réagir positivement face au programme. Par contre, les immigrants et les non-immigrants n'ont pas eu de réaction différente, tous les autres facteurs étant constants. Pour de plus amples détails et d'autres vérifications de la cohérence des résultats, voir Milligan (2001).

preuves complémentaires qui confirment l'impact positif de l'allocation à la naissance sur la fécondité au cours de la période étudiée [12].

Combien d'enfants supplémentaires ont vu le jour ?

Pour établir combien de naissances on peut attribuer à l'allocation à la naissance, j'ai mis au point une simulation qui répond à la question suivante : quel aurait été le taux de fécondité au Québec si l'allocation à la naissance n'avait pas été instaurée en 1988 [13] ? Pour ce faire, je pars du principe que l'écart entre le taux de fécondité du RdC et celui qui existait au Québec avant le lancement du programme est resté constant pendant les huit années qui ont suivi. Autrement dit, j'ai poursuivi jusqu'au bout les conséquences de l'hypothèse que la fécondité au Québec de 1989 à 1996 a suivi la même tendance que dans le RdC, plutôt que la tendance réelle [14]. Cette supposition est analogue en tous points à celle que j'ai utilisée pour les comparaisons statistiques mentionnées plus haut, où je partais du principe que toute divergence entre les Québécoises et le reste des Canadiennes se maintenait à un niveau constant pendant la période de temps à l'étude. Au tableau 1, j'appelle le résultat de ce calcul le « nombre simulé de naissances sans l'allocation ».

Un nombre réduit de femmes jeunes en 1996 avaient autant d'enfants que le nombre plus important de femmes du même groupe d'âge en 1988.

Plusieurs éléments du tableau 1 retiennent l'attention. On verra notamment que le nombre total d'enfants nés au Québec en 1996 était exactement semblable à celui de 1988, soit environ 85 000. En soi, cette quasi-égalité semblerait appuyer la déclaration de la ministre Léger selon laquelle le programme avait été un échec. Cependant, cette conclusion ne tient pas compte du fait que le nombre de femmes en âge de procréer avait diminué durant cette période. À titre d'exemple, le nombre de femmes dans la vingtaine a diminué de plus de 20 %, passant de 602 309 à 478 472. Par conséquent, un nombre réduit de femmes jeunes en 1996 avaient autant d'enfants que le nombre plus important de femmes du même groupe d'âge en 1988. Cette diminution du nombre de femmes en âge de procréer mène la baisse de la colonne des naissances sans allocation

12. Ils étudient la fécondité à l'aide d'une démarche de *probabilité de transition*, en calculant le nombre de femmes qui « risquent » d'avoir un autre enfant et en estimant la probabilité d'une naissance. Ils révèlent que l'allocation à la naissance a eu des effets importants sur la fécondité durant cette période.

13. Je réalise la simulation en prenant les taux de natalité selon la parité (1, 2, 3 et plus) et la tranche d'âge (de 15 à 19 ans, de 20 à 24 ans, de 25 à 29 ans, de 30 à 34 ans, de 35 à 39 ans, de 40 à 44 ans et de 45 à 49 ans) séparément pour le RdC et le Québec. J'utilise comme point de départ la moyenne, de 1986 à 1988, pour chaque cellule de parité et de tranche d'âge. (Les résultats ne sont pas particulièrement sensibles à toute modification du point de départ — ainsi, en n'utilisant que 1988 comme point de départ, on obtient un coût de 16 949 $ par enfant supplémentaire). Dans chaque cellule, je calcule la différence entre le taux de fécondité du RdC et celui du Québec. J'ai établi le parcours simulé de fécondité pour le Québec sans l'allocation à la naissance, en déduisant les écarts de 1988 des taux réels de fécondité observés dans le RdC de 1989 à 1996. Cet exercice produit un parcours estimatif de la fécondité au Québec en partant du principe que, sans l'allocation à la naissance, la fécondité au Québec aurait suivi la même tendance que celle du RdC. Je n'utilise que les années 1989 à 1996, en éliminant la première et la dernière année du programme (soit 1998 et 1997) à cause de l'incertitude concernant son lancement et son élimination. On peut se procurer auprès de l'auteur, sur demande, tous les calculs effectués.

14. Étant donné que le parcours hypothétique est fondamentalement impossible à observer, il n'existe aucune hypothèse « correcte » quant au parcours que le taux de fécondité aurait suivi en l'absence de la politique. Dans une étude antérieure (Milligan 2001), j'ai constaté que la simple hypothèse utilisée ici produit des effets plus réduits que les prévisions poussées qui contrôlent d'autres facteurs. La présente simulation pourrait donc sous-estimer le nombre de naissances imputables à la politique.

Tableau 1: ***Nombre et co t des naissances suppl mentaires au Qu bec, de 1988 1996***

	Nombre total de naissances réelles (1)	Nombre simulé de naissances sans l'allocation (2)	Naissances supplémentaires (3)	Pourcentage d'augmentation des naissances (4)	Coût total (5)	Coût par naissance supplémentaire (6)
				(en %)	*(en millions de $)*	*(en $)*
1988	85 484	85 484	0	—	52	—
1989	90 910	85 958	4 952	5,8	111	22 443
1990	97 425	86 897	10 529	12,1	151	14 362
1991	97 075	83 971	13 104	15,6	180	13 712
1992	95 974	82 430	13 544	16,4	197	14 579
1993	92 072	79 428	12 645	15,9	195	15 406
1994	90 286	77 747	12 540	16,1	196	15 611
1995	87 370	75 449	11 921	15,8	191	15 981
1996	85 311	71 476	13 835	19,4	186	13 441
1989–1996	736 424	643 356	93 068	14,5	1 406	15 113

Nota : La colonne 1 donne le nombre réel d'enfants nés au Québec chaque année. La colonne 2 donne le nombre simulé de naissances sans l'allocation à la naissance et la colonne 3, le nombre de naissances supplémentaires, calculé en tant que différence entre le total réel et le total simulé des naissances (soit la colonne 1 moins la colonne 2). La colonne 4 exprime le nombre de nouvelles naissances (supplémentaires) en tant que pourcentage du nombre simulé de naissances sans l'allocation. Les colonnes 5 et 6 donnent les répercussions financières du programme. Le coût total est déterminé par le taux de prestations versé chaque année et l'ordre de naissance des enfants. Le coût de chaque enfant supplémentaire représente le coût total (colonne 5) divisé par le nombre estimatif de naissances supplémentaires (colonne 3). Des écarts négligeables dans le résultat des calculs sont attribuables à des erreurs d'arrondi.

Source : calculs de l'auteur.

du tableau 1. En somme, bien que le nombre brut de naissances soit resté pratiquement inchangé durant cette période, il y a eu chaque année davantage de naissances qu'il n'y en aurait eu sans le programme.

Combien de plus ? On peut évaluer l'efficacité du programme à atteindre ses objectifs pronatalistes en examinant le taux d'augmentation de la fécondité par rapport à l'option simulée sans allocation (colonne 4 du tableau 1). En tout, au cours des huit années sur lesquelles porte la simulation, il y a 93 068 enfants de plus que les 643 356 enfants qui seraient nés en l'absence du programme, soit une hausse de 14,5 %.

Combien ces naissances supplémentaires ont-elles coûté ?

Selon la colonne 5 du tableau 1, l'allocation à la naissance a coûté quelque 1,4 milliard de dollars au cours de la période de 1989 à 1996. Pour la plupart des chercheurs, une hausse de 14,5 % pour quelques milliers de dollars de prestations semble très élevée. Cependant, dans le cas d'une politique pronataliste, ce résultat pourrait ne pas s'avérer suffisamment élevé pour justifier les dépenses publiques. En effet, un taux d'augmentation de 14,5 % laisse entendre que le programme n'a réussi à « créer » que 14,5 enfants pour 114,5 naissances — puisque les 100 autres seraient nés même si le programme n'avait pas existé. Autrement dit, la subvention a été « gaspillée » sur les familles qui auraient

eu des enfants même si le programme ne leur avait pas été offert [15]. Cette dépense est quantifiable tel qu'il est indiqué à la colonne 6. En divisant le coût total du programme par le nombre d'enfants supplémentaires, on obtient le coût de chaque enfant supplémentaire. En moyenne, au cours de la période de 1989 à 1996, la simulation laisse entendre que le gouvernement québécois a payé 15 472 $ pour chaque enfant qui ne serait pas né si le programme n'avait pas été offert [16].

La somme de 15 000 $ par enfant représente-t-elle beaucoup ou peu d'argent ? Étant donné que l'on ne peut quantifier les retombées positives que comporte avoir plus d'enfants, il est plutôt difficile de répondre à la question. De plus, une analyse détaillée pourrait comparer les effets de l'allocation à la naissance avec d'autres stratégies, telles qu'une hausse de l'immigration. Au bout du compte, la population québécoise ne devrait juger la politique qu'une fois parfaitement informée des données relatives aux coûts et aux avantages.

Qui sont ces enfants supplémentaires ?

Quelles sont les familles qui ont répondu à l'incitatif du programme d'allocation à la naissance ? On détient déjà à ce sujet certaines données préliminaires. Dans une étude antérieure (Milligan 2001), j'ai établi que la réaction des familles à ces incitatifs augmentait en fonction du revenu familial. En fait, lorsque le revenu familial était de 50 000 $ plus élevé, l'ampleur de la réaction augmentait de plus de 50 %.

Plusieurs raisons viennent appuyer cette constatation. Il est possible que les familles à revenu élevé étaient mieux au courant du programme que les familles à faible revenu. Par ailleurs, les mères à faible revenu ont peut-être préféré consacrer plus d'argent aux enfants qu'elles avaient déjà, plutôt que d'accroître la taille de leur famille. Il se peut que les mères à revenu élevé soient plus disposées à augmenter la taille de leur famille [17].

Les preuves empiriques permettent de présumer que l'allocation à la naissance a incité les Québécoises à avoir plus d'enfants qu'elles n'en auraient eus autrement.

Conclusions

Les preuves empiriques permettent de présumer que l'allocation à la naissance a incité les Québécoises à avoir plus d'enfants qu'elles n'en auraient eus autrement. J'ai constaté que de 1989 à 1996, le taux de fécondité des Québécoises s'est accru pour réduire de près de 86 % l'écart entre le taux de fécondité du Québec et celui du RdC. Cependant, cette politique a coûté quelque 15 000 $ par enfant supplémentaire au trésor public.

---

15. Ces sommes ont été « gaspillées » en ce sens qu'elles n'ont pas servi à l'objectif déclaré du programme, qui est d'influer sur les décisions en matière de fécondité. Cependant, dans la mesure où ces prestations ont été versées davantage aux mères défavorisées qu'aux mères à revenu élevé, elles pourraient avoir aidé les familles dans le besoin à assumer les coûts supplémentaires associés à un enfant de plus.

16. Il convient de garder à l'esprit que la simulation part du principe que, sans l'allocation à la naissance, le taux de fécondité au Québec aurait suivi la même tendance que celui du RdC. Si l'on présume plutôt une tendance haussière du taux de fécondité des Québécoises par rapport à celui des femmes du reste du pays, le nombre simulé d'enfants supplémentaires serait plus bas et le coût de chaque enfant supplémentaire serait encore plus élevé, puisque le même montant financier serait attribué à un nombre réduit de naissances.

17. Cette explication s'inspire d'une prévision produite par un modèle théorique de Becker et Tomes (1976), selon lequel les familles prennent des décisions à l'égard de la qualité (montant des dépenses par enfant) et du nombre d'enfants. MM. Becker et Tomes estiment que les femmes à revenu élevé sont plus sensibles que les femmes à faible revenu aux changements concernant le coût des enfants.

Cet exemple offre trois leçons de politique claires. En premier lieu, les politiques gouvernementales peuvent avoir un effet incitatif élevé sur le comportement des personnes. En second lieu, même si la réaction à un incitatif financier est très positive, le coût réel d'une politique peut s'avérer élevé lorsque les versements sont également faits aux personnes qui auraient adopté le comportement souhaité, même en l'absence d'un tel programme. En dernier lieu, les effets distributifs d'une politique d'incitation peuvent ne pas produire les résultats escomptés; ce qui compte, c'est qui va y réagir.

Une politique fiscale pronataliste pourrait sembler aux yeux de certains comme une tentative répréhensible de sociologie appliquée. Cependant, les politiques gouvernementales sont rarement neutres : tous les choix politiques en matière d'impôt et de transferts ont un effet sur les décisions que prend la citoyenneté à l'égard, par exemple, de ses habitudes d'épargne ou de travail. Les répercussions des politiques sur toutes ces décisions peuvent modifier fondamentalement la nature et la forme d'une société. De cette manière, toutes les politiques fiscales modifient la voie choisie par la société et constituent donc une forme de « sociologie appliquée ». Cette conclusion atteste de l'importance de faire des choix efficaces en matière de politiques fiscales. Il est clair que les gens réagissent face aux incitatifs financiers, même pour des questions aussi personnelles que la fécondité. Raison de plus pour veiller à ce que les incitatifs créés par les choix de politiques fiscales et de transferts soient en harmonie avec les objectifs sociaux de la population canadienne.

Références

Baril, Robert, Lefebvre, Pierre et Merrigan, Philip, 2000. « Quebec Family Policy: Impact and Options », *Choices* n° 6, janvier, Montréal, Institut de recherches en politiques publiques.

Becker, Gary S. et Thomas, Nigel, 1976. « Child Endowments and the Quantity and Quality of Children », *Journal of Political Economy* n° 84 (2, partie 2), p. S143–S162.

Boessenkool, Kenneth J. et Davies, James B., 1998. « Giving Mom and Dad a Break: Returning Fairness to Families in Canada's Tax and Transfer System », *Commentaire de l'Institut C.D. Howe* n° 117, Toronto, Institut C.D. Howe.

Duclos, Edith, Lefebvre, Pierre et Merrigan, Philip, 2001. « A "Natural Experiment" on the Economics of Storks: Evidence on the Impact of Differential Family Policy on Fertility in Canada », document de travail n° 136 du CREFE, Montréal, Université du Québec à Montréal, Centre de recherche sur l'emploi et les fluctuations économiques. Disponible au site Web suivant : http://ideas.uqam.ca/CREFE/cahiers/cah135.pdf.

Milligan, Kevin, 2001. « Subsidizing the Stork: New Evidence on Tax Incentives and Fertility », document de travail n° 01-20 de l'Université de la Colombie-Britannique. Disponible au site Web suivant : www.econ.ubc.ca/dp01list.htm.

Organisation de coopération et de développement économiques, 1999. *OECD Health Data 1999*, Paris, OCDE.

———, 2000. *Taxing Wages : 1999 Edition*, Paris, OCDE.

Robinson, Jennifer, 1988. « Parizeau's family plan: Triple baby bonus », *Montreal Gazette*, 15 mars, p. A1.

Les *Articles documentaires*© sont une publication périodique de l'Institut C.D. Howe. Ils ont pour objectif d'offrir un bref commentaire sur des questions de politique canadienne qui font l'actualité.

Comme pour toute publication de l'Institut C.D. Howe, les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles des membres de l'Institut ou de son conseil d'administration.

Kevin Milligan, l'auteur du présent *Article documentaire*, est professeur adjoint d'économie à l'Université de la Colombie-Britannique. Le document a été traduit par Manon Charpentier et la préparation de la copie aux fins de publication a été faite par Marie Hubbs et Barry A. Norris.

On peut se procurer des exemplaires sans frais de cet *Article documentaire* auprès de l'Institut C.D. Howe, 125, rue Adelaide Est, Toronto (Ontario) M5C 1L7; tél. : 416 865-1904; téléc. : 416 865-1866; courriel : cdhowe@cdhowe.org; site Web : www.cdhowe.org.

Les citations sont permises à condition d'en mentionner la source.